

ПОНЯТТЯ МЕТОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЇХ РІЗНОВИД

Золотарьова Н.І.

професор кафедри адміністративної діяльності

Національної академії внутрішніх справ

кандидат юридичних наук, доцент

Досліджено поняття методів адміністративної діяльності правоохоронних органів у сфері екологічної безпеки та їх різновид. Розмежовані засоби і способи такої діяльності, варіантність застосування переконання і примусу.

Исследовано понятие методов административной деятельности правоохранительных органов в сфере экологической безопасности, их разновидности. Разграничены средства и способы такой деятельности, вариантность применения убеждения и принуждения.

The concept of methods of administrative activity of the law enforcement authorities in the field of the environmental safety and their kinds are studied in the article. The ways and means of such activity, the variability of persuasion and coercion use are delimited.

Ключові слова: метод адміністративної діяльності, сфера екологічної безпеки, переконання, примус, природа..

Постановка проблеми. Сучасний стан екологічної безпеки в Україні є недостатнім для безпечної життєдіяльності людини та суспільства у цілому. Для його стабілізації необхідно активізувати усі наявні правоохоронні засоби і способи впливу на поведінку суб'єктів природоохоронних відносин. Понятійно-категоріальний апарат, що застосовується законодавцем в нормах, спрямованих на забезпечення екобезпеки та в правових актах органів виконавчої влади є недосконалим та іноді не зовсім точним. Є неточності і у формулюваннях поняття адміністративної діяльності в юридичній літературі. Отже наукові розробки щодо визначення змісту та різновидів методів адміністративної діяльності правоохоронних органів у сфері екологічної безпеки є доцільними.

Останні дослідження методів адміністративної діяльності обмежуються в основному роботами, що присвячені їх визначенню в діяльності одного з правоохоронних органів – органів внутрішніх справ. Крім того, в адміністративно-правовій літературі приділяється увага методам державного управління.

Мета і завдання дослідження. Метою статті є дослідження поняття методів адміністративної діяльності правоохоронних органів у сфері екологічної безпеки, їх різновидів та варіантності співвідношення.

Сфера охорони права значно ширша за сферу боротьби зі злочинністю або порушеннями громадського порядку. Право повинно охоронятися не тільки від явно недопустимих актів порушення законів або антигромадських явищ. Не меншою мірою недопустимими є також будь-які інші прояви порушення права особливо в сфері екологічної безпеки, спроби недозволено обмежувати, ущемляти або принижувати будь-які права і законні інтереси. Всі ці порушення повинні припинятися не менш рішуче, ніж злочин або порушення порядку в громадських місцях, а їх негативні наслідки – усуватися або виправлятися [1, 7]. Адміністративна діяльність правоохоронних органів здійснюється з допомогою відповідних методів. Дослідження методів адміністративної діяльності здійснювалось в основному в рамках спеціальної частини адміністративного права, а з восьмидесяти років минулого століття в межах правового інституту «адміністративна діяльність органів внутрішніх справ». В юридичній науці незалежної держави України вперше дослідив методи адміністративної діяльності професор І.П. Голосніченко, який в адміністративно-правовому аспекті під методами адміністративної діяльності органів внутрішніх справ розуміються способи цілеспрямованого впливу на поведінку громадян, а також діяльність підприємств і організацій в інтересах забезпечення громадського порядку [2, 110]. Однак в літературних джерелах ми спостерігаємо й інші погляди на метод управління у цілому і адміністративної діяльності зокрема. Б.М. Габрічідзе, наприклад, підкреслює, що «методи державного управління – це зазвичай способи або засоби досягнення поставлених цілей, вирішення виникаючих завдань» [3, 244]. Такої ж думки притримується і М.В. Пучкова. Крім того вона вважає засоби загальним відносно способів і прийомів. «У вузькому розумінні, – пише вона, – під методами управління зазвичай розуміють правові засоби (способи, прийоми)» [4, 388]. Як вважає А.Т. Комзюк, «методами адміністративної діяльності міліції є передбачені адміністративно-правовими нормами різноманітні засоби, прийоми і способи, за допомогою яких міліція здійснює вплив на суспільні відносини з метою реалізації своїх правоохоронних завдань і функцій цілого [5, 30]. З цими визначенням можна погодитися лише частково. Засоби адміністративної діяльності не є її методами. Як зазначає С.С. Алексеєв «Засоби

відповідають на питання, чим регулюється поведінка людей, а способи – як здійснюється цей цілеспрямований вплив». До засобів регулювання відносяться передовсім норми права, це основний засіб регулювання, є й інші засоби, – як відзначає даний автор, – це індивідуальні приписи, власні веління тощо. [6, 224]. Метод, як зазначає Ю.С. Щемшученко, є спосіб впливу юридичної норми на суспільні відносини. [7, 617] «Методи державного управління, пише С.В. Ківалов – це способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу органів державного управління (посадових осіб) на підпорядковані їм об'єкти управління» [8, 188]. Отже, віднесення до визначення методу адміністративної діяльності засобів впливу не є доцільним. Засоби, як елемент адміністративно-правового регулювання, слід вважати також складовими механізму адміністративно-правового регулювання. Так, І.І. Веремеєнко вважає, що «механізм адміністративно-правового регулювання є сукупністю адміністративно-правових засобів, з допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності держави» [9, 55]. Ю.М. Козлов відмічав, що «у загальноприйнятому розумінні метод означає спосіб, прийом практичного здійснення чого-небудь. Стосовно державно-управлінської діяльності під ним розуміється спосіб, прийом практичної реалізації завдань і функцій виконавчої влади в щоденній діяльності виконавчих органів (посадових осіб) на основі закріпленої за ними компетенції у встановлених межах та у відповідній формі» [10, 249].

На відміну від адміністративної діяльності органів внутрішніх справ в охороні громадського порядку адміністративна діяльність правоохоронних органів у сфері екологічної безпеки має інший об'єкт впливу – це порушення природоохоронного законодавства фізичними і юридичними особами а також руйнівні сили природи та наслідки природних катаклізмів, на які спрямовані дії таких органів з метою запобігання, припинення або ліквідацію цих негативних явищ.

Крім того, адміністративна діяльність правоохоронних органів у сфері екологічної безпеки передбачає однорідну для всіх правоохоронних органів діяльність, тоді як адміністративна діяльність органів внутрішніх справ характерна лише для цих органів.

Адміністративна діяльність ОВС є складовою адміндіяльності правоохоронних органів, вона співвідноситься з останньою як частина і ціле. Саме тому спільним для адміністративної діяльності ОВД і правоохоронних органів у цілому є її управлінський, організаційний, виконавчо-розпорядчий характер. Отже і методами адміндіяльності правоохоронні органи користуються однорідними. Однак поняття методу адміністративної діяльності правоохоронних органів у сфері екологічної безпеки зважаючи на відмінності показані вище є дещо індивідуальним.

Під методами адміністративної діяльності правоохоронних органів у сфері екологічної безпеки розуміються способи, прийоми цілеспрямованого впливу на поведінку громадян, а також діяльність підприємств і організацій у разі їх відхилення від норм законодавства у цій сфері, а також протистояння руйнівним силам природи та ліквідації наслідків природних катаклізмів.

Методи державного управління і методи адміністративної діяльності органів внутрішніх справ в юридичній літературі показувалися як майже ідентичні явища. Ще в радянський період розвитку адміністративно-правової науки основними методами державного управління вважалися метод переконання та адміністративний примус [11, 148-153; 12, 26; 13, 131-145; 14, 14-18; 15, 67-74]. В наш час також ці методи не перестали бути актуальними для державного управління і адміністративної діяльності. Управління справами держави, реалізація виконавчої влади, забезпечення дисципліни й правопорядку, – відзначає Л.Л.Попов, – здійснюються за допомогою активних способів цілеспрямованого впливу на свідомість і поведінку людей. У сучасних умовах у якості цих способів виступають два універсальні методи державного управління - **переконання** й **примус**. Проблема переконання й примусу в сучаснім суспільстві - це проблема методів соціального (державного й недержавного) управління економічними, політичними, соціальними, духовними процесами, це проблема методів регулювання взаємин між людьми. Переконання й примус як методи державного управління - явища соціальні, оскільки вони реалізуються у зв'язках між учасниками конкретних суспільних відносин. Ці методи, представляючи собою систему способів організуючого впливу держави (органу управління, посадової особи) на свідомість і поведінку людей, є необхідною умовою нормального функціонування суспільства в цілому, будь-якого державного об'єднання, будь-якого процесу управління [16]. Як зазначає С.В. Ківалов, в адміністративній науці прийнято виділяти такі види методів державного управління, як: переконання, заохочення, примус, нагляд, регулювання, керівництво, субординація, координація, реординація й ін. Переконання — це один з основних адміністративно-правових методів, який проявляється в різних роз'яснювальних, виховних, організаційних заходах щодо формування волі підлеглого. Способами такого методу є навчання, пропаганда, роз'яснення, обмін досвідом і ін. Примус як метод державного управління проявляється в застосуванні примусових заходів впливу на поведінку учасників адміністративно-правових відносин [17, 188]. Адміністративний примус — це особливий вид державного примусу, який полягає в застосуванні суб'єктами виконавчої влади передбачених нормами адміністративного права примусових заходів у зв'язку з неправомірними діями. Ю.П. Битяк визначає адміністративний примус як систему засобів психологічного або

фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин у рамках закону, забезпечення правопорядку й законності [18, 151]. В основному з приведеними вище визначеннями можна погодитись, однак вони можуть бути уточненими. У визначенні, яке дається в підручнику Д.М. Бахраха, зазначається, що примусові заходи застосовуються лише при неправомірних діях суб'єктів правовідносин [19, 198]. Але ж вони можуть бути застосованими і при техногенних катастрофах, крупних аваріях, стихійних лихах та інших небезпечних порушеннях навколишнього природного середовища, коли влада вимушена обмежувати або забороняти прохід людей, здійснювати оплатне вилучення предметів і т. п. Ю.П. Битяк під адміністративним примусом розглядає сукупність засобів [18, 152]. Але ж сам примус є методом тобто способом досягнення правомірної поведінки, відновлення порушеного права або відповідальності. Отже, дані визначення потребують деяких уточнень.

Розглядаючи методи адміністративної діяльності правоохоронних органів в екологічній сфері, потрібно зазначити, що в сучасних умовах функціонування цих органів продовжують залишатися переконання й примус. Але в реалізації будь-якої функції цієї діяльності є варіантність співвідношення переконання й примусу. При цьому в масиві адміністративної зовнішньої правоохоронної діяльності переважає примус, хоч переконання є пріоритетним методом, адже в умовах можливості не застосування примусу працівники правоохоронних органів завжди мають надавати перевагу застосуванню переконання. Таке співвідношення методів впливає із демократичної природи нашої держави, відповідності її цілей і завдань інтересам людини й громадянина, з пріоритету виховної ролі переконання.

Разом з тим в адміністративній діяльності правоохоронних органів у сфері екологічної безпеки переконання й примус виражаються в різноманітних варіантах, що дає підставу для виділення більш конкретних видів методів цієї діяльності. Так, по характеру керуючого впливу виділяють організаційні методи (координація, узгодження, інструктування й ін.), психологічні методи (психологічне спонукання, мотивація, авторитет і ін.), адміністративні й економічні методи. Усі методи повинні відповідати чинному законодавству за змістом, цілеспрямованістю й організаційною формою.

У розглянутій діяльності правоохоронних органів найбільш важливе значення мають адміністративні методи, адже в них найбільш яскраво виражається виконавчо-розпорядча природа адміністративної діяльності. Використання адміністративних методів дозволяє суб'єктові цієї діяльності прямо впливати на об'єкт діяльності, домагатися необхідного підпорядкування. Однак це не виключає при використанні адміністративних методів врахування інтересів приватних осіб в екологічній сфері. По способу впливу адміністративні методи підрозділяються: на зобов'язуючі до здійснення певних дій; уповноважуючі робити певні дії, що заохочують здійснити соціально корисні дії; забороняючі щодо здійснення тих або інших дій, які шкодять природі. Адміністративні методи, основані на вольовому характері управлінських дій, але їх не можна ототожнювати з волюнтаризмом, сваволею, адмініструванням (в гіршому розумінні цього слова), які в сутності не є адміністративними методами, навпаки, їх слід вважати протиправними діями з боку правоохоронних органів. Обрання конкретних методів адміністративної діяльності і їх практичне застосування обумовлюються рядом факторів суб'єктивного й об'єктивного характеру. Велике значення у використанні методів має суб'єктивний фактор. Так, авторитарний підхід до обрання й застосування методів недостатньо кваліфікованим працівником правоохоронних органів може привести до негативних наслідків, до викривлення цілей адміністративної діяльності в екологічній сфері. Відтак, важливо, щоб суб'єкт діяльності мав високий рівень кваліфікації, почуття відповідальності за обрання того або іншого методу впливу. Методи використовуються в реальному процесі адміністративної діяльності. У зв'язку із цим повинні враховуватися актуальні завдання, що поставлені перед адміністративною діяльністю, особливості й стан суб'єкта й об'єкта діяльності, характер і специфіка конкретної життєвої ситуації, можливості ефективного використання наявного арсеналу методів в охороні природи [20, 229].

Література

1. Організація судових та правоохоронних органів / За ред. І.Є.Марочкіна, Н.В. Сібільової, О.М. Толочна. – Харків: «Право», 2000. – 260 с.
2. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Підручник. – За ред. І.П.Голосніченка, Я.Ю.Кондратьєва. Київ: УАВС. – 178 с.
3. Габричидзе Б.Н. Российское административное право Учебник для вузов. / Елисеєв Б.П. – М.: Издательская группа НОРМА ИНФРА, 1998. – 622 с.
4. Административное право России: Курс лекцій / К.С.Бельский и др.; под ред, Н.В. Хаманевой. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 704 с.
5. Адміністративна діяльність міліції. Підручник. – За ред. О.М.Бандурки. Харків: НУВС. – 448 с.

6. Теория государства и права: учебник для вузов / [под ред. С. С. Алексеева]. – М. : Изд-во «Норма», 2000. – 634 с.
7. Шемшученко Ю.С. Метод правового регулювання. Ю. С. Шемшученко // Юридична енциклопедія : в 6 т. / [голова редкол. Ю. С. Шемшученко]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 3.: К–М. – 2001. – 789 с.
8. Адміністративне право України. Підручник. За ред. С.В.Ківалова. – Одеса: «Юридична література». – 2003. – 894 с.
9. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулювання в сфері охорони общественного порядка. Монографія: в 2 т. / Веремеенко И.И. М.: ВНИИ МВС СССР, 1981. – 1982. – Т.1. – 1981. – 106 с.
- 10.Алехин А.П. Административное право Российской Федерации. Учебник / А.А. Кармолицкий, Ю.М.Козлов – М.: Издательство Зерцало, 1996. – 680 с.
- 11.Якуба О.М. Советское административное право. Общая часть / Якуба О.М. – К.: «Вища школа», 1975. – 320 с.
- 12.Еропкин М. И. Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка в Советском государстве: Автореф. дис. доктора юрид. Наук / Еропкин М. И. – М.: МВС СССР, 1997. – 42 с.
- 13.Еропкин М.И. Советское административное право / Еропкин М.И., Ключниченко А.П., Коренев А.П., Сорокин В.Д. – К.: КВШ МВД СССР, 1978. – 520 с.
- 14.Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка / Еропкин М.И. – М.: «Юридическая литература», 1965. – 216 с.;
- Ключниченко А.П. Советское административное право. Общая часть: Специализированный курс лекций / Ключниченко А.П. – К.: КВШ МВД СССР, 1975. – 264 с.;
- 15.Административное право / Под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 2002. – 699 с.
- 16.Административное право Украины / Под ред. С.В. Кивалова. – Харьков: «Одиссей», 2003. – 884 с.
- 17.Адміністративне право України [Підручник для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.]; За ред. Ю. П. Битяк-ка. - Харків: Право, 2000. - 520 с.
- 18.Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов / Бахрах Д. Н. — М: Издательство БЕК, 1999. – 368 с.
- 19.Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник. М.: МЮИ МВД России. Издательство «Щит-М». 1997 — 335 с.